



Ayuntamiento de XXX
XXX
(León)

Asunto: Presupuesto general del año 2019 y régimen retributivo de los miembros de la Corporación / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1361/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Dicha reclamación cuestionaba el procedimiento de aprobación del presupuesto general del ejercicio 2019 y el régimen retributivo de los miembros de la Corporación.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información a ese Ayuntamiento sobre ambas cuestiones.

Una vez examinada la información remitida, se ha considerado preciso efectuar las siguientes consideraciones:

a) Aprobación del presupuesto general de 2019.

Con respecto al primero de los asuntos, cuestionaba el reclamante la revocación del acuerdo de aprobación inicial del presupuesto de 2019 adoptado por el Pleno el 28/03/2019 durante el trámite de exposición pública, cuyo anuncio se publicó en el BOP N.º XXX, de XXX. Dentro del plazo concedido a estos efectos, un concejal había presentado un escrito de alegaciones el 24/04/2019 que no fueron examinadas por el Pleno, porque el Alcalde convocó un Pleno urgente el 3/05/2019 para revocar el acuerdo.

Manifestaba el reclamante que no concurría urgencia en el asunto, ni el pleno había dado respuesta a las alegaciones, habiendo recibido el concejal un escrito de la Alcaldía en el cual se le informaba que no procedía su contestación individualizada ante la pérdida sobrevenida de su objeto.

El informe remitido a esta Procuraduría señala lo siguiente:

“Una vez aprobado inicialmente en sesión de 28 de marzo de 2019 el presupuesto para el ejercicio 2019, revisando el mismo, se detectaron una serie de deficiencias que afectaban sensiblemente al equilibrio presupuestario y que exigían unas modificaciones relevantes. Dado que el presupuesto estaba en información pública



y debía ser sometido a revisión, se entendió que era urgente interrumpir el procedimiento de aprobación para que los interesados no planteasen alegaciones sobre un presupuesto obsoleto. Se solicitó un informe a la Secretaría (se adjunta copia) y con apoyo en el mismo, se adoptó la decisión de revocar el acuerdo de aprobación inicial del presupuesto. La urgencia era obvia, como se acredita, la tramitación del presupuesto había entrado en información pública, es decir, terceros interesados podrían analizar y alegar a un documento que no reflejaba los datos que deben figurar en el mismo, por lo que se les forzaba a hacer un trabajo inútil. Era necesario interrumpir lo antes posible la tramitación de ese expediente, de ahí su urgencia. Sin perjuicio de que dicha potestad entra dentro de la potestad discrecionalidad que tienen los órganos de gobierno del Ayuntamiento, máxime cuando estamos ante uno de los actos más importantes que debe aprobar el pleno y el mismo debe contar con las máximas garantías de corrección jurídica, presupuestaria y contable.

Las alegaciones presentadas por (...) con fecha 24 de abril de 2019 sí fueron examinadas en el Pleno, como consta en el acta. Pero una cosa es que fuesen examinadas y otra que hubiese que entrar en el fondo, cuando las mismas versaban sobre unos presupuestos que ya habían sido anulados por los argumentos que se han apuntado en el apartado primero y que constaban en el informe de Secretaría. Desde el momento en el que los presupuestos han desaparecido ya que, como señala el secretario, era necesario un replanteamiento general del presupuesto, no procedía responder alegaciones a un documento inexistente. Se puede hablar de pérdida de objeto de las alegaciones. El pleno del Ayuntamiento se pronunció expresamente en estos términos sobre las alegaciones, por lo que el alegante al ver desaparecido el presupuesto sobre el que alegaba vería reconocida su pretensión, aun por exceso; por tal motivo no se entiende este motivo de la queja pues sus derechos se han visto siempre respetados desde el punto formal y material. Se adjuntan copias de todas las actas y escritos que ratifican la escrupulosa actuación del Ayuntamiento y la manifiesta falta de justificación de la queja.

Sobre el presupuesto de 2019 debe indicarse que no se han adoptado con posterioridad al 3 de mayo de 2019, ningún acuerdo, pues por la propia coyuntura general de las elecciones locales y por otras circunstancias, no ha podido aprobarse. Por ello no se puede aportar copia de ningún acuerdo, al no existir.”

Con respecto al procedimiento de elaboración de los presupuestos locales, el artículo 169 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, dispone lo siguiente:

“1. Aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán



examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno. El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

2. La aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno de la Corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse. (...).

El trámite de reclamaciones posterior a la aprobación inicial del proyecto de presupuestos anuales no tiene por objeto recoger cualquier tipo de sugerencias de los vecinos, sino únicamente -a tenor del artículo 170 TRLHL- permitir la presentación de reclamaciones por irregularidad procedimental, por omisión de créditos exigibles o por manifiesta insuficiencia de los ingresos en relación con los gastos.

Por tanto una vez aprobado inicialmente el proyecto del presupuesto, el Pleno decidirá sobre las reclamaciones formuladas por los ciudadanos, si las hubiere. A partir de ese momento el Pleno de la Corporación aceptará o rechazará las reclamaciones con los votos correspondientes, en este trámite no cabe plantear la devolución del proyecto, ni formular enmiendas a la totalidad o a parte del mismo, ni volver a debatir sobre el contenido del presupuesto más allá de las concretas reclamaciones que hayan podido formularse.

Las atribuciones del Pleno, se agotan con el estudio de las reclamaciones, pues el artículo 169.1 del TRLHL solo prevé dos hipótesis: la aprobación definitiva del texto (en su integridad) si no hay reclamaciones o la resolución de éstas (solo de éstas) en el plazo de un mes.

En este caso, la mera lectura del informe evidencia que los hechos tuvieron lugar tal y como se habían expuesto en la reclamación, en la fase de exposición al público se procede a revocar el acuerdo de aprobación inicial del Pleno, en una sesión plenaria convocada por la Alcaldía con carácter urgente, lo cual impidió examinar las alegaciones formuladas por el concejal en el Pleno y la aprobación definitiva del presupuesto.

Señala V.I. que el motivo fueron los defectos observados que impedían la continuación del procedimiento y que hacían ya innecesario examinar las alegaciones presentadas e incluso impedir que otras pudieran serlo cuando las previsiones presupuestarias no podían ser aprobadas, de ahí que el acuerdo fuera eliminado de la realidad jurídica o “revocado”.

En primer lugar, la revocación de los actos solo cabe contra actos de gravamen o desfavorables, así lo dispone el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



“1. Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

La aprobación inicial de un presupuesto de una entidad no puede ser considerado como un acto de gravamen, ni como un acto desfavorable, lo que excluye la posibilidad de revocarlo, debiendo acudir a los procedimientos de revisión de oficio de advertir alguna causa de nulidad.

Carecemos de datos de los que se deduzca si las causas apuntadas suponían un motivo de nulidad de los presupuestos, ahora bien, suponiendo que así fuera puesto que indica V.I. que afectaban a la nivelación entre los gastos e ingresos, no se llega a comprender como es que no fueron advertidos antes de su aprobación inicial.

En cuanto a la convocatoria urgente de la sesión de 3/05/2020, no se ha justificado que no fuera posible convocarla como mínimo con dos días de antelación a su celebración.

La apreciación de la urgencia no es una facultad discrecional y por lo tanto no basta con que sea apreciada por el Presidente, incluso aunque sea ratificada luego por el Pleno antes del comienzo de la sesión. La jurisprudencia tiene declarado que su concurrencia, y no la valoración que de ella haya hecho el órgano municipal, está sujeta al control jurisdiccional.

“La convocatoria de urgencia ha de cumplir el requisito formal de su ratificación por el Pleno municipal, pero tampoco solo esto es suficiente. Es necesario que las razones aducidas para dicha urgencia tengan por su propia naturaleza entidad suficiente para explicarla, esto es, que evidencien que no era posible o conveniente la observancia del plazo de antelación que rige como norma general”. (SSTS 27 de junio y 12 de julio de 2007).

Por otra parte, si lo que pretendía era corregir errores advertidos en el presupuesto ya aprobado inicialmente sin acudir a la revisión de oficio del acuerdo, que habría sido el cauce formal adecuado para ello, pudo al menos someter de nuevo al Pleno el presupuesto con los errores corregidos para su aprobación inicial, acordar la apertura de un nuevo plazo de exposición al público y continuar los trámites para lograr su aprobación definitiva y entrada en vigor. Nada de esto tuvo lugar, es más, el propio acuerdo del Pleno de 3/05/2019 no solo revoca la aprobación inicial, sino que acuerda *“iniciar de nuevo el expediente para la aprobación del presupuesto general”*, lo cual tampoco se cumplió.

Transcurrido el plazo fijado en la ley para la elaboración y aprobación del presupuesto de 2019, que en ningún caso puede traspasar el último día del ejercicio en



el habría de regir, carece de sentido lógico iniciar ningún procedimiento para declarar la nulidad del acuerdo de 3/05/2019 o incluso continuar el procedimiento de elaboración del presupuesto que quedó interrumpido y que no pudo entrar en vigor. Ello no impide considerar que tal actuación no fue correcta.

Durante todo el ejercicio habrá estado vigente el presupuesto del ejercicio anterior, puesto que la prórroga presupuestaria del ejercicio anterior constituye un mecanismo legal previsto para los supuestos en que no se logra la aprobación de un presupuesto; lo cual, en definitiva, supone que se permite dar continuidad a las previsiones aprobadas en el ejercicio precedente hasta que se tenga aprobado el correspondiente a esa anualidad.

En lo sucesivo la aprobación definitiva del presupuesto general debe realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

b) Régimen retributivo de los miembros de la Corporación.

La segunda de las cuestiones planteada en la reclamación hacía referencia al régimen retributivo establecido para los miembros de la Corporación, manifestando su autor que algunos corporativos cobraban una mayor cuantía que otros por asistir a las sesiones del Pleno, la Junta de Gobierno Local o las Comisiones informativas. También indicaba que la información sobre las retribuciones de los corporativos no se publicaba en la página web institucional, ni en la sede electrónica.

El informe remitido por el Ayuntamiento ponía de manifiesto lo siguiente:

“En relación con el régimen de retribuciones, en el Pleno de organización celebrado el 2 de julio de 2019 se adoptaron sendos acuerdos que regulan las percepciones de los concejales. En el primero de los acuerdos se aprueba la dedicación parcial del Alcalde (50%) y, en el segundo, se fijan las dietas por asistencia a los órganos colegiados. Se adjuntan copias de los dos acuerdos.”

Los acuerdos plenarios sobre la retribución de los concejales han tenido la publicidad que determina la normativa y, en concreto, la retribución del Alcalde fue publicada en el BOP XXX, de XXX (se aporta copia). Además, las retribuciones anuales de Alcalde y Concejales se envían al ISPA (Informe Salarial Puestos de la Administración, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública). Por otro lado, se quiere informar que se está actualizando la página web del Ayuntamiento para poder publicar todos los acuerdos”.

El artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), regula el sistema de remuneración de los miembros de las Corporaciones locales distinguiendo entre retribuciones por el ejercicio de sus cargos con dedicación exclusiva o parcial, asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos



colegiados municipales, e indemnizaciones como compensación económica de gastos justificados ocasionados por el ejercicio del cargo.

La posibilidad del cobro de una cantidad por dedicación parcial por los miembros de las Corporaciones locales se encuentra recogida en el artículo 75.2 de la Ley 7/1985:

“Los miembros de las Corporaciones locales que desempeñen sus cargos con dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran, percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas, en cuyo caso serán igualmente dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social en tal concepto, asumiendo las Corporaciones las cuotas empresariales que corresponda, salvo lo dispuesto en el artículo anterior. Dichas retribuciones no podrán superar en ningún caso los límites que se fijen, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que lleven aparejada esta dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos, se deberá contener el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones”.

Según la certificación remitida a esta Procuraduría, el Pleno aprobó el 2/07/2019 que el Alcalde realizaría sus funciones en régimen de dedicación parcial debiendo tener una *“presencia efectiva mínima en el Ayuntamiento del 50% de la jornada laboral semanal”*, por la cual percibe una *“retribución anual bruta de 23.348,55 €”*.

Esa cantidad excede del límite fijado en la disposición adicional trigésima quinta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, aplicable también al 2019, que establece los límites de las retribuciones a percibir por los miembros de las corporaciones locales y concretamente, en los municipios de menos de 1.000 habitantes, la dedicación parcial del 50% no podía exceder de 22.776, 63 €.

En cuanto al otro acuerdo adoptado por el Pleno el 2/07/2019 sobre el régimen retributivo fija las cuantías por asistencia a las sesiones de los órganos municipales sin distinción entre los componentes de un mismo órgano, aunque sí establece diferencias dependiendo del órgano de que se trate:

“- Por asistencia al Pleno de la Corporación: 60,00 € con un máximo de 12 Plenos anuales.

- Por asistencia a la Junta de Gobierno Local: 120,00 € con un máximo de 12 Juntas al año.

- Por asistir a la Comisión de Coordinación de Concejales Delegados: 200,00 € con un máximo de 12 reuniones al año.



- *Por asistencia a Comisiones Informativas: 40,00 € con un máximo de 24 Comisiones al año*".

Llama la atención que la cantidad fijada por asistir a la Junta de Gobierno Local sea el doble que la establecida por asistir a una sesión del Pleno y que la asistencia a la Comisión de Coordinación de Concejales Delegados supere el triple de la cantidad reconocida por asistir al Pleno o, en comparación con la asistencia a cualquier otra Comisión, la cantidad percibida sea cinco veces mayor que cualquiera de estas últimas.

El artículo 75.3 de la LBRL confiere al Pleno de la Corporación la competencia exclusiva para fijar la cuantía de las asistencias a percibir por la concurrencia efectiva a las sesiones de los miembros que no tengan dedicación exclusiva ni parcial, dicha potestad autoorganizativa ha de ejercitarse en función de parámetros que afecten exclusivamente a la propia actividad que justifica las percepciones, esto es, la concurrencia efectiva a las sesiones.

A la posibilidad de fijar distintas cuantías dependiendo del órgano colegiado de que se trate se refirió el Tribunal Superior de Justicia de Valencia en la Sentencia de 17/06/2005, que admitió que *"estas diferencias de asistencias según de qué órgano se trate, pueden estar justificadas por la propia importancia, complejidad o competencia del órgano en concreto. Así, son mayores las asistencias a la Comisión de Gobierno (con competencias ejecutivas) y a la Mesa de Contratación (por la materia que tratan) que las asistencias a las Comisiones Informativas (competencias dictaminadoras), entre otros casos"*... *"En definitiva, la diferenciación entre unos órganos y otros no es de carácter personal, parece que está justificada objetivamente en la propia naturaleza o competencia del órgano; sin que la parte recurrente haya probado que la diferencia de cuantías esté basada, o tenga por objeto el perjuicio a los miembros de la oposición, tal y como sostienen"*.

La Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 10/05/2012 se refiere a las diferencias retributivas sustanciales por la asistencia a distintas Comisiones y señala: *"No es ocioso comenzar señalando la posible afección -cuando menos indirecta- que una restricción indebida de las compensaciones dinerarias por dedicación a tareas públicas (otorgándolas en unos casos sí y en otros no sin mediar motivación suficiente) podría llegar a tener sobre el derecho a participar en los asuntos públicos y el de acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad que reconoce el artículo 23 de la Constitución.*

Si bien el hecho de vincular compensaciones económicas a unas comisiones y no a otras no conlleva discriminación entre grupos políticos, porque el artículo 125.b) del ROF deja claro que "Cada Comisión estará integrada de forma que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación", lo cierto es que el precitado artículo 23 de la



Constitución viene referido a los "ciudadanos", y no a las organizaciones políticas.

Al decir de la Sentencia del TSJ de Cataluña del 8 de marzo de 2001, JUR 2001/207973, una determinada diferenciación retributiva entre las diversas comisiones en concepto de asistencia a las mismas puede "revelarse discriminatoria al no justificarse su razonabilidad y ser manifiestamente desproporcionada en relación con la función desarrollada, lo que promueve la declaración de nulidad de pleno derecho al vulnerar los artículos 23.2 y 14 de la Constitución". Según la misma Sentencia, "El principio de libre administración de los Ayuntamientos, que se consagra en el artículo 140 de la Constitución, no autoriza a la Corporación local a adoptar acuerdos en materia retributiva e indemnizatoria, en compensación por el ejercicio de las funciones inherentes al cargo de los electos locales, que puedan alterar o menoscabar el normal y regular funcionamiento democrático de la Corporación o que introduzcan tratos diferenciados en el estatuto retributivo de los Concejales que carezca de justificación razonable y legítima".

Así pues, para compensar económicamente en menor proporción el tiempo y esfuerzo dedicado por un corporativo a una comisión informativa en relación con el que aplica otro corporativo a otra comisión distinta haría falta, por de pronto, una justificación razonable y legítima".

En el caso que ahora examinamos no solo se establecen diferencias entre la asistencia a diversas Comisiones, la Comisión de Coordinación de Concejales Delegados y las demás, es que la cuantía por asistir a una sesión de dicha Comisión supera la prevista por asistir al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

La diferencia fijada por asistir a las distintas sesiones de los distintos órganos no se ha justificado en el acuerdo del Pleno de ese Ayuntamiento de 2/07/2019, pero no sólo es que no se haya ofrecido una justificación objetiva y razonable de esas diferencias, es que parece que no cabe al justificación, pues está fuera de duda que no se sigue un criterio de proporcionalidad cuando la preparación de una sesión del Pleno se compensa económicamente con una cantidad equivalente a la mitad de una sesión de la Junta de Gobierno Local o tres veces menos que una sesión de una Comisión.

Teniendo en cuenta que el reconocimiento de una dedicación parcial al Alcalde sobrepasa la cuantía establecida en la ley de presupuestos y que las diferencias por asistencia a sesiones de los distintos órganos colegiados no se basan en una justificación objetiva y razonable, deberá iniciar el Pleno la revisión de oficio de tales acuerdos afectados de nulidad de pleno derecho [artículo 47.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre].

En cuanto a la publicidad de las retribuciones, según dispone el artículo 8.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, deben de publicarse en el portal de transparencia del Ayuntamiento las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las



entidades incluidas en su ámbito de la aplicación, sin que consultada la página electrónica del Ayuntamiento se facilite ninguna información sobre este aspecto.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- Debe tener en cuenta que el procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto general debe seguir el cauce legal expuesto y la aprobación definitiva debe realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

- Debe el Pleno iniciar el procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos adoptados el 2/07/2019 sobre el régimen retributivo de los miembros de la Corporación.

- Debe disponer lo necesario para dar publicidad en el portal de transparencia disponible en la sede electrónica del Ayuntamiento a las retribuciones económicas que anualmente perciban los miembros de la Corporación.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López